

Actores de la sociedad civil

*La política es un asunto demasiado serio
para dejarlo en manos de los políticos.*

—Charles de Gaulle, presidente de Francia (1890–1970)

Los actores a los que se hace referencia en los capítulos 3 y 4 desempeñan roles y funciones definidos formalmente en el proceso de formulación de políticas (PFP) de cada país. Puede haber normas que rijan cómo se desempeñan, quiénes y cómo deben ser seleccionados para participar, qué funciones específicas deben cumplir en la formulación de las políticas y cómo deben relacionarse entre ellos. Sin embargo, estos actores “formales” no siempre se comportan de acuerdo con los roles y funciones asignados. En algunos casos, pueden no cumplir la función que se espera de ellos, asumir responsabilidades adicionales (informales) que no están especificadas en la Constitución o en las leyes, o participar en los procesos políticos por medio de mecanismos que no están previstos en las normas.

Asimismo, hay otros actores (y escenarios) informales que suelen cumplir funciones importantes en el PFP, aun cuando constitucionalmente no tengan asignadas tales funciones o no estén asociados al sistema político formal. En este capítulo se analizan brevemente los roles de cinco actores de ese tipo: las empresas, los medios de comunicación, los sindicatos, los movimientos sociales y los académicos, expertos y otros “actores del conocimiento”.

Dada la índole de estos actores, su rol en el PFP ha sido menos analizado y definido que el de los actores formales descritos en los capítulos 3 y 4. Por lo tanto, la meta de este capítulo es sentar las bases para un estudio más profundo y sistemático del rol de tales actores. Aquí, la selección es ciertamente parcial. Debido a las limitaciones de espacio no se pueden analizar otros actores que podrían desempeñar roles bastante importantes en la formulación de políticas, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil, la iglesia, las empresas multinacionales, los organismos internacionales, los gobiernos extranjeros y las fuerzas armadas.

Las empresas¹

Las empresas generalmente son un participante clave en la formulación de políticas. De todos los grupos sociales con fuertes intereses, las empresas son los que disponen de más recursos para gastar. También cuentan con diversos medios para influir a su favor en el PFP, entre los cuales, en un entorno democrático, cabe señalar asociaciones empresariales, grupos de presión, contribuciones a campañas electorales, redes de contactos personales y políticos, y corrupción.

El desafío desde el punto de vista de la política no es eliminar la influencia de las empresas, sino encauzarla de manera tal que contribuya a obtener buenos resultados.

Las distintas formas de influencia de las empresas inciden en las características de la política pública de diferentes maneras. Los contactos detrás de bambalinas o los sobornos a políticos corruptos, por ejemplo, pueden redundar en ventajas privadas a determinadas empresas a expensas del bienestar público. Las asociaciones empresariales relativamente amplias (las que representan a una gama diversa de sectores económicos e intereses comerciales), en cambio, podrían significar una amplia base de apoyo para reformas indispensables a fin de aumentar el crecimiento económico y la competitividad.

Algunos tipos de oportunidades para influir (como las contribuciones a las campañas de candidatos de ciertos partidos a la legislatura) están muy condicionados por las características del sistema político (como la estructura del sistema electoral y de partidos). Los líderes políticos pueden crear o cerrar otras oportunidades, como nombrar empresarios para ocupar cargos en el gobierno o asignar a las asociaciones empresariales un rol en la formulación de políticas, promoviendo así su desarrollo. Al abrir o cerrar oportunidades para distintas formas de influencia empresarial, el Estado y la sociedad pueden incidir en la calidad de la política pública.

A continuación se analizan los tipos de influencia que las empresas pueden ejercer. Se presentan algunas observaciones generales sobre *cuándo* las empresas tienden a participar en el PFP, en *qué* tipos de políticas, y con *cuánta* intensidad e impacto en su calidad. La sección concluye con un análisis de las formas en que la participación de las empresas podría estar más orientada al interés público y ser más transparente e incluyente.

Tipología de la participación de las empresas

La participación de las empresas en el PFP varía considerablemente según el país, el tipo de política y el ámbito, y también con el tiempo. No es fácil por lo tanto definir las características de dicha participación en un marco sencillo. Sin embargo, es útil realizar algunas generalizaciones.

La participación de las empresas puede ser organizada y colectiva o dispersa e individual, como en las redes de contactos personales. Puede ser abierta y formal, como en las asociaciones empresariales, cuyas actividades generalmente son conocidas por

¹ Esta sección se basa en gran medida en Schneider (2005).

muchos y suelen aparecer en la prensa, o puede ser cerrada e informal, como en el caso de la corrupción.

En general, cuanto más amplia sea la gama de intereses de las empresas, más abierta será su participación, más transparentes sus actividades, y más orientadas al interés público estarán su influencia (en el sentido mínimo de promover una mayor eficiencia en la asignación y no favorecer intereses particulares) y las políticas resultantes.

Al decidir participar en el PFP, las empresas deben hacer frente al problema de que algunos se benefician sin asumir carga alguna. Algunas empresas se sentirán tentadas de beneficiarse de los esfuerzos de otras sin absorber ninguno de los costos. Si las empresas no pueden aprovechar al máximo los beneficios de sus actividades en el campo de las políticas, las realizarán con menos intensidad u optarán por no participar. En consecuencia, a menos que las firmas puedan organizarse colectivamente para influir en las políticas, podrían optar por actividades en las cuales el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna es menor, como los contactos personales o las presiones para ganar un contrato o resolver una controversia. Por su misma índole, estas actividades tienden a redundar en beneficios muy específicos para las firmas que las llevan a cabo, de modo que están orientadas a intereses particulares.

Las empresas están más predispuestas a organizarse y actuar colectiva y efectivamente de forma mancomunada si se cumplen ciertas condiciones:

- Tienen intereses similares.
- Son pocas, de modo que les resulta más fácil beneficiarse de la acción mancomunada (y controlar el problema de los que se benefician sin asumir carga alguna).
- El Estado les ofrece alguna ventaja clara, como acceso regular a las máximas autoridades o control de fondos públicos.
- El Estado está imponiendo un costo claro, como impuestos más altos.

Formas de participación

Las empresas pueden optar por participar en el PFP de diversas formas. La forma de participación incide en la calidad de la política.

Firmas. Las empresas pueden actuar por su cuenta. Cuanto más amplios sean sus intereses comerciales, menos estrecha será su orientación política. Los conglomerados más grandes y diversificados que abarcan varios sectores tienden a tener intereses más amplios que las firmas más pequeñas y especializadas. Además de su gran tamaño y su pequeño número, los conglomerados son más propensos a llevar a cabo una acción colectiva y coordinada y a presionar para que se adopten políticas que redunden en beneficios más amplios (más orientados al interés público), especialmente políticas para mejorar el funcionamiento de la economía en su conjunto.

Sectores. Las firmas de un sector económico determinado (industria o agricultura, por ejemplo) que tienen intereses comunes y una índole homogénea tienden más a llevar a cabo una acción colectiva, especialmente frente a políticas que distribuyen los costos o los beneficios de forma desproporcionada para su sector.

Asociaciones. Pueden ser voluntarias o tener estatutos estatales, abarcar la totalidad de la economía o un sector, o estar orientadas a un producto determinado. Pueden representar principalmente a firmas grandes o pequeñas.

Redes de contactos personales. Los empresarios pueden participar de forma individual y directa en el PFP si son nombrados para ocupar un cargo en el gobierno o por medio de conexiones estrechas con las máximas autoridades. Estas redes de contactos personales pueden surgir de lazos sociales, escolares o familiares, o del desplazamiento profesional entre los sectores público y privado. Es común encontrar empresarios en el gobierno en Argentina, Brasil, Perú y especialmente en Colombia.

Movilidad del capital. Con su capacidad para mover capital, las empresas pueden tener un efecto directo, no coordinado e impersonal en las políticas cuando los encargados de formular políticas tratan de adoptar aquellas medidas que ayudan a atraer capital o a mantener las inversiones existentes. La movilidad del capital no es una forma deliberada de participación de las empresas en la formulación de políticas, pero sirve de limitación y tiende a reducir la gama de opciones de políticas que los encargados de formularlas tienen en cuenta.

Cartera de opciones

Las empresas “invierten” en política por medio de una gama de actividades políticas. En principio, los empresarios racionales equilibran su “cartera” de inversiones políticas a fin de aprovechar las oportunidades cambiantes, es decir que trasladan las inversiones políticas a las actividades que más rinden. El lugar donde concentren precisamente sus inversiones dependerá, en gran medida, de su percepción de las oportunidades de influir que el sistema político ofrece.

Los empresarios suelen utilizar varios de esos canales al mismo tiempo, pero algunos tienden a prevalecer debido a la índole del asunto y el entorno político del país. Esas opciones se examinan a continuación.

Asociaciones empresariales. Las asociaciones ofrecen a los miembros contacto directo con los formuladores de políticas y los miembros pueden actuar en consejos consultivos o de políticas. La forma más importante en que las asociaciones empresariales influyen en la política posiblemente sea a través de los medios de comunicación, cuando la asociación presenta el punto de vista de sus miembros y trata de informar al público y de influir en la opinión pública.

Cabildeo. La presión o el cabildeo está adquiriendo importancia en algunos países de la región. Generalmente lo realizan firmas, en vez de asociaciones. En consecuencia, la influencia de las empresas es más fragmentada, particularista e ineficaz en cuestiones generales. La presión es más importante en las etapas de implementación y aplicación efectiva.

Contribuciones a elecciones y campañas electorales. La mayoría de los países de la región ha reformado las leyes sobre financiamiento de campañas electorales a fin de reducir su depen-

dencia de las contribuciones de empresas. No obstante, durante las elecciones fluyen millones de dólares, de forma tanto legal como ilegal, de las empresas a los políticos. Las firmas suelen contribuir con más de un candidato presidencial como forma de seguro a fin de mantener los canales de acceso abiertos, y no para influir en una dirección u otra en la política.

Redes de contactos personales. Las redes de contactos personales funcionan como relaciones personales extraoficiales que conectan a los empresarios con la elite gubernamental. La influencia de las empresas por medio de estas redes tiende a ser opaca y a veces hermética. Las redes estrechas y exclusivas pueden fomentar políticas orientadas a intereses particulares. En la medida en que las empresas perciban que tienen acceso por medio de redes, tenderán menos a invertir en asociaciones amplias.

Corrupción lisa y llana. Las empresas a veces tratan de comprar influencias directamente por medio de la corrupción lisa y llana. Obviamente, se trata de una forma de influencia muy hermética y opaca. La corrupción tiende a estar conectada a políticas muy específicas y generalmente está más relacionada con su implementación (cuando se adjudican fondos, contratos u otras oportunidades a determinadas firmas) y la vigilancia de su cumplimiento (cuando se fijan y aplican sanciones).

Cabe suponer que los empresarios tratarán de reequilibrar su cartera de inversiones políticas a fin de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el sistema político. Por ejemplo, en países como Argentina y Brasil, donde los encargados de formular políticas prestan menos atención a las asociaciones, las empresas tienden a no invertir mucho tiempo o dinero en ellas. En los casos en que los gobiernos recurren a las asociaciones para obtener aportes de las empresas, los empresarios tienen grandes incentivos para invertir en asociaciones y reforzar su capacidad institucional a largo plazo. Esto ha sido evidente en Chile y México (especialmente como consecuencia de la participación de empresas en negociaciones comerciales), así como en Colombia.

Las inversiones de las empresas en política varían también según lo que el gobierno puede lograr en la práctica. En México los almuerzos y las cenas de asociaciones empresariales que tan útiles eran para las empresas en el apogeo de las reformas del mercado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) han perdido relevancia con el gobierno actual (de 2000 a la actualidad), al cual le ha resultado más difícil obtener la aprobación del Congreso para nuevas iniciativas de políticas.²

La prevalencia de distintas formas de participación de las empresas en el PFP en los cinco países estudiados por Schneider se resume en el cuadro 5.1.³

Los tipos de políticas y el tipo y la intensidad de la participación de las empresas

El tipo de política influye en el tipo y la intensidad de la participación de las empresas en el PFP. Al determinar su grado de participación, las empresas consideran si los costos

² Schneider (2005).

³ Schneider (2004, 2005).

Cuadro 5.1 Carteras de inversión empresarial en política (intensidad de su uso)

País	Tipo de participación				
	Asociaciones	Cabildeo	Contribuciones a elecciones y campañas	Redes	Corrupción
Argentina	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto
Brasil	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Colombia	Alto	Bajo	Medio	Alto	Medio
México (década de 1990)	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
México (de 2000 al presente)	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio

Fuente: Schneider (2005).

y beneficios de las políticas son ciertos o inciertos y si son inmediatos o a largo plazo. Algunas políticas, como los cambios en las tasas impositivas y las prestaciones de jubilaciones, tienen costos inmediatos y seguros. Otras, especialmente muchas reformas recientes orientadas a facilitar el funcionamiento de los mercados, tienen costos más inciertos. En el caso de la privatización, por ejemplo, es bien sabido que los nuevos propietarios normalmente despiden trabajadores, pero no se sabe con certeza cuántos y cuándo. La política social (educación y atención de salud) y las reformas administrativas requieren grandes inversiones a largo plazo en reformas institucionales y tienen consecuencias inciertas.

Las empresas, igual que otros grupos, generalmente se movilizan cuando los costos son inmediatos y ciertos (cuadro 5.2). Cuando las reformas son a más largo plazo y los costos y beneficios inciertos y difusos, las empresas tienden menos a ofrecer un apoyo o una oposición sostenidos al cambio propuesto.

El alcance de la política —si es amplio, como los cambios generalizados en las tasas impositivas o la política de educación, o estrecho, como la privatización de cierto tipo de firmas— también es importante para las empresas (cuadro 5.3). A la mayoría de ellas les resulta difícil actuar colectivamente con respecto a políticas de gran alcance. Por consiguiente, las empresas no tienden a invertir en este tipo de políticas, excepto por medio de asociaciones amplias, lo cual puede ser una gran ayuda para los encargados de formular políticas si temen la oposición de las empresas, como en el caso de la liberalización del comercio, a la cual las empresas no se han opuesto colectivamente.

Las empresas tienden más a intensificar sus inversiones cuando se enfrentan con políticas más estrechas que afectan directamente a sus intereses a corto plazo. El problema en estos casos consiste en evitar que los grupos más interesados capten la política.

Cuadro 5.2 Intensidad de la participación de las empresas según la distribución de los costos

Costos a corto plazo o a largo plazo	Certidumbre de los costos	
	Ciertos	Inciertos
Inmediatos	• Cambios en las tasas impositivas • Reforma de las pensiones	• Privatización • Desregulación • Privatización de las pensiones
A más largo plazo	• Cambios programados para más adelante en los impuestos o las prestaciones de las pensiones	• Liberalización del comercio • Reregulación

Nota: Las partes sombreadas indican una participación más intensa de las empresas.

Fuente: Schneider (2005).

Cuadro 5.3 Intensidad de la participación de las empresas según el alcance de los beneficios y la celeridad de su concreción

Celeridad de su concreción	Alcance de los beneficios	
	Estrecho	Amplio
Rápida	• Privatización • Desregulación • Eliminación de exenciones tributarias y posibilidades de elusión	• Cambios uniformes en los impuestos, las pensiones o los aranceles • Descentralización fiscal
Prolongada	• Regulación sectorial (servicios públicos tales como energía y telecomunicaciones)	• Reforma administrativa • Política de educación • Acuerdos comerciales

Nota: La parte sombreada indica una participación más intensa de las empresas.

Fuente: Schneider (2005).

Recuadro 5.1**El poder de las empresas: el caso de Guatemala**

El sector empresarial influye en la formulación de políticas en toda América Latina, pero en ningún lugar tanto como en Guatemala. Su influencia refleja no solo la fuerza del sector privado, sino también la debilidad relativa de las demás instituciones del país. Las organizaciones empresariales han demostrado ser suficientemente poderosas para alterar el curso de importantes políticas económicas, como el régimen impositivo (véase el capítulo 8).

La capacidad de las empresas guatemaltecas para influir en el PFP se debe a que es el sector mejor organizado del país y lo ha sido desde la época de la colonia, cuando el poder estaba en manos de los grandes terratenientes y comerciantes. La efectividad del sector empresarial guatemalteco contrasta con las limitaciones de los demás sectores organizados de la sociedad y del Estado mismo. Los sindicatos, los movimientos campesinos e indígenas, los funcionarios públicos, los académicos y gran parte del resto de la sociedad civil han tenido poca influencia durante gran parte de la historia moderna de Guatemala.

Los partidos políticos del país carecen en gran medida de plataformas programáticas y de una alineación ideológica o estratégica clara. En la encuesta de Latinobarómetro de 2003 Guatemala ocupó el decimotercer lugar entre 17 países en cuanto a la fuerza de la afiliación de los votantes a partidos políticos y en la de 2004 ocupó la posición 13 entre 18 países (incluida la República Dominicana) en cuanto a la imagen de legitimidad de los partidos políticos. Asimismo, el país ocupa el último lugar en el índice general de institucionalización de los partidos (véase el capítulo 3).

La administración pública de Guatemala tiene una capacidad limitada y es susceptible a las presiones de intereses especiales, lo cual facilita la influencia de grupos empresariales en las etapas de formulación y aplicación de políticas (véase el capítulo 4).

Evidentemente, el sector empresarial es el jugador predominante en la arena de la política pública guatemalteca, debido no solo a su propia fuerza sino también a la influencia limitada de otros jugadores.

Apertura del sistema

En los países con un Estado relativamente débil, como Guatemala (véase el recuadro 5.1), los intereses empresariales suelen dominar el PFP. Es importante fomentar un Estado fuerte que pueda frenar el poder de las elites empresariales. Sin embargo, no parece realista tratar de mantener a las empresas al margen de la formulación de políticas. El cierre de algunos canales formales de participación probablemente conduzca a encauzar esa influencia por otros medios menos transparentes. Por consiguiente, el desafío desde el punto de vista de la política no es eliminar la influencia de las empresas, sino orientarla de manera que contribuya a la obtención de buenos resultados.

Varias condiciones pueden servir a una política mejor:

Mayor transparencia. Las empresas se sienten más inclinadas a adoptar posiciones más orientadas al interés público cuando el PFP es más transparente. Los medios de comunicación, la representación formal de las empresas por medios tales como asociaciones o consejos de políticas, la divulgación de las donaciones con fines políticos y la apertura general del PFP promueven la transparencia.

Compromisos a más largo plazo entre los encargados de formular políticas y las empresas. Dos tipos de participación de las empresas propician compromisos a más largo plazo. El primero es la representación de las empresas en los consejos de políticas. Si los representantes de las empresas y las instancias normativas interaccionan repetidamente en estos ámbitos, tienen incentivos para adquirir una buena reputación y cumplir los compromisos asumidos en el consejo de políticas. En cambio, si saben que no van a volver a reunirse y negociar, tienen mayores incentivos para no cumplir y todo compromiso intertemporal que asuman será menos creíble.

Asimismo, las redes de viejo cuño en el ámbito de la política facilitan el intercambio de información y ayudan a los miembros a adquirir confianza. La interacción reiterada y positiva crea la expectativa de que, cuando surjan problemas o conmociones, se resolverán de una forma razonable. Sin embargo, si estas redes no son incluyentes y transparentes, podrían llevar al favoritismo en beneficio de sus integrantes a expensas de quienes no sean miembros.

Por último, cuando los Estados incluyen a las asociaciones empresariales en la adopción y ejecución de decisiones sobre políticas, pueden impulsar las inversiones de empresarios en la creación de capacidad institucional, promoviendo así una capacidad colectiva de intermediación a más largo plazo, lo cual puede contrarrestar la tendencia a hacer tratos a escondidas en beneficio propio y otros arreglos privados.

Si el Estado y la sociedad pueden cerrar algunas oportunidades para la participación de las empresas con intereses estrechos (como restringir las presiones en la etapa de implementación y frenar la corrupción) y abrir oportunidades para una acción amplia (como promover asociaciones orientadas al interés público), es probable que la calidad de las políticas mejore.

Los medios de comunicación⁴

Los investigadores generalmente consideran a los medios de comunicación como un enlace pasivo entre los mensajes de la elite y la opinión de las masas. Este punto de vista no capta la interacción mucho más compleja que existe entre los medios de comunicación, la opinión pública y la formulación de políticas.

De hecho, mientras que los investigadores subestiman el rol de los medios de comunicación, los políticos y encargados de formular políticas de América Latina ven su

⁴ Esta sección se basa en gran medida en Hughes (2005).

enorme influencia en la formulación de políticas. Esta influencia incluye la capacidad para utilizar la cobertura informativa a fin de establecer la agenda de formulación de políticas, acelerar el ritmo de las decisiones, cambiar los incentivos para el apoyo a las políticas y aumentar el costo del comportamiento estrecho o en interés propio.

Los políticos y los encargados de formular políticas no solo ven la gran influencia de los medios de comunicación, sino que toman medidas concretas para tratar de influir en las noticias, los medios de comunicación y la comunicación política.

Además de ver la influencia de los medios de comunicación, los políticos y los encargados de formular políticas toman medidas concretas para tratar de influir en las noticias, los periodistas, los medios de comunicación y la comunicación política, entre las cuales cabe señalar las siguientes:

Comunicación estratégica. El objetivo de este enfoque es desarrollar y comunicar un mensaje que promueva una meta política, sea una reelección, que es lo más común en América Latina, o una política pública, que es menos común. Los especialistas en comunicación estratégica usan sondeos, grupos de opinión y grupos de reacción de líderes de opinión a fin de influir en los mensajes dirigidos

a destinatarios específicos, generalmente los medios de comunicación social. Estas técnicas se usan no solo para obtener mejor información con el propósito de orientar a los políticos en sus decisiones, sino también para buscar el lenguaje apropiado a fin de convencer al público para que acepte decisiones que ya se han tomado.⁵ En la mayoría de los países de la región se han creado oficinas a tiempo completo dedicadas a los sondeos, grupos focales y otras técnicas estratégicas de marketing para influir en la opinión pública y ensayar mensajes políticos para los medios de comunicación.⁶

Manejo de las noticias. El objetivo de esta técnica es reforzar la uniformidad, relevancia y credibilidad de los mensajes sobre el gobierno, la política y los políticos transmitidos por los medios informativos. La meta última del manejo de las noticias es no solo insertar mensajes en la difusión de noticias, sino también influir en el marco en el cual los periodistas interpretan un asunto o suceso sobre el cual se informa. El marco (por ejemplo, si una protesta callejera se presenta como una táctica de presión legítima o una molestia para los conductores de vehículos) incide en las fuentes utilizadas y en las preguntas que hacen los periodistas al preparar su relato noticioso y también en la información que consideran más pertinente.⁷ Establecer el marco de las noticias e influirlo resulta fundamental para los encargados de formular políticas. En Brasil, por ejemplo, los partidarios de las reformas lograron presentar la reforma administrativa como un medio para potenciar la acción del Estado creando mayor eficiencia, en vez de presentarla como parte de un complot neoliberal con el propósito de reducir drásticamente los cargos sindicalizados en la administración pública, como podrían haberla descrito algunos que

⁵ Bennett (2003, p. 141).

⁶ Hughes (2005).

⁷ Altheide (1996); Bennett (2003).

se oponían.⁸ Los políticos y funcionarios utilizan técnicas tales como montar eventos (o “pseudoeventos”) que satisfagan la necesidad de los periodistas de obtener imágenes interesantes con fines comerciales, coordinar declaraciones y acciones a fin de que se produzcan dentro de los plazos de difusión de las noticias, reiterar el mensaje para hacer hincapié en temas de campaña bien seleccionados y dar ciertos matices a las noticias a fin de adaptar los relatos periodísticos a los intereses partidarios.⁹

Integración en el sistema oficial y control. Abarca el amiguismo y el uso propagandístico de los medios de comunicación estatales, así como las medidas para proteger a los medios de difusión contra la competencia, la asignación de frecuencias de difusión a amigos, familiares o aliados políticos, la adjudicación de contratos de publicidad del gobierno, la creación de medios de difusión para atacar personalmente a periodistas, o la compra de la opinión de otros medios de comunicación.

Además, en varios países, entre ellos Colombia, Guatemala y México, se lanzan amenazas y se cometen actos de violencia contra la prensa.¹⁰ Las fuentes de la violencia son diversas y a veces incluyen guerrilleros, grupos paramilitares, narcotraficantes, y policías y políticos corruptos, que a veces actúan con complicidad. Las débiles medidas de las autoridades para enjuiciar a los autores de amenazas contra periodistas complican la situación y de poco sirven para evitar el acoso ulterior. En muchos países la prensa se enfrenta con restricciones jurídicas, como leyes sobre calumnias y difamación, que subsisten de antiguas épocas autoritarias y son el producto del deseo de los políticos de limitar las críticas en la prensa y la investigación de posibles infracciones. Estas barreras suelen llevar a los periodistas a ejercer la autocensura.

Con este telón de fondo, ¿cómo se puede delinear el papel de los medios de comunicación en el PFP? En el análisis que se presenta a continuación se rastrea la influencia de los medios informativos en cada etapa del PFP.

Los medios de comunicación y el PFP

Definición de la agenda de políticas. En esta etapa se señalan y priorizan los asuntos que requieren atención. Los medios de comunicación pueden sacar a la luz cuestiones que los encargados de formular políticas no habían tenido en cuenta o no consideraban urgentes. Esta función de los medios informativos de establecer la agenda a veces puede tener grandes repercusiones. En efecto, los políticos escudriñan los medios de comunicación como forma de “agenda pública sustituta”, especialmente cuando no se dispone de sondeos de opinión.¹¹

La cobertura de asuntos o sucesos relacionados con las políticas de gobierno se caracteriza por un intenso escrutinio seguido de períodos de poco interés. Diversos factores pueden desviar o encauzar la atención de los medios de comunicación, como “los pseu-

⁸ Bresser-Pereira (2003).

⁹ Swanson (2004).

¹⁰ Véase Freedom House (2004).

¹¹ Pritchard (1992).

dos sucesos” orquestados por los políticos y otras personas influyentes para manejar las noticias, las filtraciones calculadas y los intereses personales y profesionales de los dueños de los medios de comunicación y los periodistas. Los escándalos o asuntos relacionados con las políticas de gobierno que irrumpen, como las manifestaciones, ocupan un lugar destacado en las noticias, pero generalmente se hace caso omiso de los problemas técnicos, o se ignoran problemas que van en aumento o son crónicos, como la pobreza, salvo que puedan ser personalizados o dramatizados. Esta tendencia al sensacionalismo y a la falta de profesionalismo en la investigación y los reportajes transmite mensajes erróneos a los formuladores de políticas, desviando su atención de problemas más urgentes o dirigiéndola a problemas que no la merecen.

Formulación de políticas. En esta etapa, las opciones son menos numerosas, se toman decisiones sobre aspectos específicos de las políticas y los medios de comunicación tienen dos efectos principales en el PFP. Primero, como los medios tienden a presentar sucesos o asuntos en términos de crisis, su cobertura lleva a los formuladores de políticas a actuar de forma rápida y visible y a tomar medidas simbólicas, en vez de buscar soluciones duraderas. Esta presión resulta especialmente fuerte cuando la cobertura es negativa, como ocurre con la mayor parte de la cobertura informativa relacionada con las políticas de gobierno. Por ejemplo, cuando en Argentina, a raíz de la crisis de 2001, resurgió la inflación y hubo protestas por diversas razones, en los reportajes se exigía que los encargados de formular políticas “hicieran algo”, pero no se decía qué.

Segundo, los medios de comunicación influyen en la formulación de las políticas por medio del marco que utilizan para estructurar las crónicas. Los periodistas organizan las noticias, incluso las más sencillas, en marcos de interpretación. Estos marcos, que se centran en algunos aspectos de interés periodístico en desmedro de otros, confieren legitimidad a ciertos actores, propuestas de políticas y perspectivas del mundo. También pueden impedir efectivamente que ciertas opciones penetren en la conciencia del público.

Los formuladores de políticas pueden realizar sus propios intentos de presentar un asunto en un marco determinado o de volver a presentarlo en un marco diferente. En Uruguay, por ejemplo, los encargados de formular políticas trataron de presentar la reforma administrativa de una manera que encontrara eco en una cultura de la política nacional que valora el papel del Estado en la economía. Por consiguiente, adoptaron una estrategia moderada para evitar un debate prolongado. Además, difundieron la reforma en un gran proyecto de ley de presupuesto y descentralizaron su ejecución, evitando así el escrutinio de la prensa.

Adopción de políticas. El rol de los medios informativos durante esta fase depende de la atención que le presten los medios de comunicación. Si la cobertura es escasa, la reforma posiblemente se estanque debido a la falta de urgencia. Sin embargo, si se mantienen alejados de la mirada del público, los encargados de formular políticas tienen más margen para negociar, promover intereses especiales o incluso buscar el propio provecho. Por otra parte, una mayor cobertura puede impulsar el debate público y las deliberaciones. Si la prensa les da seguimiento, los encargados de formular políticas pueden pagar muy caro un comportamiento en beneficio propio o en beneficio de los intereses de un grupo favorecido a expensas del bienestar del público. En general, los medios están menos inte-

resados en informar durante la fase de adopción a menos que algún aspecto satisfaga la necesidad de dramatismo y personalización en las crónicas.

Los medios informativos pueden influir directamente en el proceso de adopción de políticas actuando como grupos con intereses especiales, promoviendo u oponiendo determinadas políticas, especialmente cuando estas afectan directamente a los intereses comerciales o profesionales de los medios de comunicación, como en el caso de la reforma de las telecomunicaciones o asuntos relacionados con el periodismo. En México, por ejemplo, las presiones de las asociaciones de propietarios de medios de comunicación y las grandes redes comerciales frustraron los intentos de permitir una mayor competencia en el proceso para otorgar concesiones para radio y televisión. En cambio, los principales periódicos de México aunaron fuerzas con especialistas académicos para escribir y presionar por su propia versión de una ley que confiere mayor acceso a información del gobierno.

Implementación de políticas. En esta etapa la cobertura informativa generalmente es esporádica y tiende a centrarse en políticas que tienen un gran impacto y que pueden fragmentarse en determinados incidentes o en unas pocas crónicas conectadas entre sí, personalizadas por medio de la presentación de los malos, las víctimas o los héroes y dramatizadas en términos de conflicto o transgresión moral.

A veces los medios de comunicación asumen el papel de guardián. La cobertura de la corrupción en la administración pública aumentó enormemente en América Latina tras el retorno a la democracia. Con este tipo de seguimiento de los medios de comunicación, las transgresiones pueden salir caras y se establecen cadenas de rendición de cuentas. Las denuncias en la prensa pueden dar ánimo a la legislatura y los tribunales, pero incluso cuando eso no ocurre, pueden dañar la carrera de un funcionario corrupto lo suficiente como para temperar su entusiasmo por la extorsión y el tráfico de influencias.

Durante la década pasada los escándalos atizados por los medios de comunicación desencadenaron numerosas crisis presidenciales en toda la región (véase la sección de este capítulo sobre movimientos sociales). Muchos de esos incidentes se produjeron en un marco de presiones relacionadas con crisis económicas y la aplicación de políticas impopulares de reforma estructural. La erupción de la corrupción pública en escándalos difundidos por los medios de comunicación se convirtió en un nuevo factor en el PFP. Los escándalos llevaron a quienes más sufrían a causa de las dificultades económicas y las políticas de reforma estructural a salir a la calle y animaron a los oponentes a derrocar presidentes y, con ellos, sus políticas. En algunos casos, los medios influyeron en la legitimación e incluso en la movilización de manifestantes.

Implicaciones para el PFP

¿Qué implicaciones tiene esta influencia de los medios de comunicación para la creación de una política sostenible, coherente y orientada al público en América Latina? A continuación se examinan cuatro implicaciones posibles.

Mantener u obstaculizar la cooperación. Los encargados de formular políticas prevén los efectos de la decisión de los medios de comunicación de mantener o retirar su apoyo a políticas impopulares (“desertar”). La cobertura negativa centrada en los costos de la

política, la intensificación del conflicto o la posibilidad de corrupción aumentan los incentivos para que los encargados de formular políticas abandonen pactos de cooperación porque el costo a corto plazo de la cooperación podría ser más alto. En cambio, una cobertura positiva centrada en los beneficios de la política, los beneficiarios o los proponentes aumenta los incentivos para una cooperación duradera. Es especialmente importante la forma en que se presentan las políticas en la prensa desde el punto de vista de los costos. También importa si las políticas impopulares están relacionadas de forma directa o indirecta con actos de corrupción.

Ampliar o reducir la participación en las negociaciones. La cobertura puede influir en el número de actores incluidos en las negociaciones, los asuntos que deben abordarse y el equilibrio de poder entre los actores. Estos últimos pueden ganar legitimidad si los medios de comunicación informan sobre ellos. Por ejemplo, citar a dirigentes de movimientos sociales junto con ministros de gabinete y banqueros confiere legitimidad a sus causas e incluso podría extender su influencia fuera de los límites de sus bases. Hasta la cobertura negativa de los movimientos sociales puede aumentar su prestigio en algunos grupos, pero menoscabarlo en otros. La ausencia de asuntos y actores en la cobertura de prensa debilita su posición en las negociaciones de políticas porque disminuye su poder para obtener apoyo fuera de sus bases.

Aumentar o disminuir la posibilidad de observar las movidas de los jugadores. La cobertura informativa puede exponer actores o movidas secretos durante las negociaciones y la implementación de las políticas, incluso quiénes se benefician y qué motivos tienen. Esto puede hacer más visibles las movidas de los jugadores y disminuir los sobornos para mantener el secreto. Este seguimiento de la prensa requiere una labor periodística enérgica y una diversidad de medios de comunicación porque los intereses particulares de los propietarios de los medios pueden introducir sesgos en la cobertura. La investigación periodística o las filtraciones de información por los oponentes durante el proceso de negociación pueden exponer movidas secretas.

Mejorar o socavar el diseño y la aplicación efectiva de políticas. El seguimiento de los medios de comunicación puede promover la creación de un buen sistema para aplicar las políticas, incluida la designación de organismos neutrales para velar por su cumplimiento. Por otra parte, las exigencias intempestivas de respuestas rápidas e impactantes a sucesos presentados como crisis pueden llevar a un acto meramente simbólico o a una medida mal concebida. En general, en América Latina la prensa no practica un tipo de periodismo que exija a los formuladores de políticas una rendición de cuentas de sus promesas y efectúe un seguimiento de su desempeño con el tiempo. Ese tipo de periodismo podría tener un gran impacto positivo en la política.

La economía política y el desempeño de los medios de comunicación

El desempeño de los medios de comunicación en el PFP varía según el entorno y la situación institucional en que operan las organizaciones informativas, los propietarios de los medios y los periodistas.

A medida que la región ha ido avanzando hacia democracias electorales y economías selectivamente liberales, los antiguos sistemas autoritarios de los medios de comunicación y las organizaciones informativas han tomado orientaciones diferentes. Una es cívica y está dirigida principalmente al servicio de la ciudadanía. La otra considera al periodismo como un medio para servir a determinados actores o fuerzas que tienen poder, entre ellos el mercado, ciertos actores estatales o los aliados de los propietarios de los medios de comunicación.

Hasta cierto punto, estas orientaciones varían según el tipo de medio de comunicación. En general, la televisión y la radio comerciales son más propensas a una versión del periodismo orientada al mercado, mientras que los grandes periódicos, algunos programas de noticias por cable dirigidos a sectores específicos y los medios de comunicación comunitarios tienden más a tener una orientación cívica.¹² Los noticiarios de muchos de los canales de televisión estatales a veces parecen propaganda.

Los latinoamericanos confían principalmente en la información difundida por la televisión comercial y la utilizan. Recientemente, cuando se les preguntó en qué fuente confían más para recibir noticias objetivas, casi la mitad (49%) señaló la televisión y solo 8% eligió los periódicos.¹³ No obstante, la televisión comercial es un medio más susceptible al sensacionalismo y a la distorsión para promover los intereses de los propietarios. Esta tendencia es menos preocupante en los casos en que los ciudadanos tienen acceso a muchas clases de información y los gastos en avisos publicitarios y la propiedad de los medios no están concentrados. Sin embargo, en la mayor parte de los países la mayoría de los ciudadanos no tiene acceso sistemático a la información a través de la televisión por cable, Internet y los periódicos profesionales. La televisión y la radio comerciales son, indudablemente, las fuentes más accesibles de información política y suelen estar controladas por un puñado de grupos de medios de comunicación.

El futuro de los medios de comunicación latinoamericanos

La situación actual del entorno latinoamericano para la producción de noticias objetivas con orientación cívica no es la ideal. En algunos países, la publicidad del Estado y el control de las concesiones de difusión se usan efectivamente para influir en la cobertura de los medios de comunicación. Otros factores que limitan el equilibrio de los medios en diversos países son la concentración de la publicidad del sector privado y el número pequeño de medios económicamente viables. En algunos países persiste la impunidad de los ataques a periodistas, los cuales se autocensuran frente a las amenazas de daños físicos o de juicios penales por calumnias y difamación.

A pesar de las mejoras recientes en algunos países, como México, Nicaragua y Perú, en varios países de América Latina los periodistas trabajan en el limbo de un entorno parcialmente libre para los medios de comunicación. Según datos de Freedom House, los medios de comunicación operan en los entornos más problemáticos en Colombia, Guatemala y Venezuela. En cambio, Uruguay, Chile y Costa Rica ofrecen el mejor entorno de la región para el libre funcionamiento de la prensa.

¹² Véase Hughes (2005).

¹³ Latinobarómetro (2004).

En América Latina no siempre hay un entorno propicio para la producción de noticias autónoma, enérgica y diversa, pero la labor periodística que puede fomentar la formulación de políticas orientadas al público subsiste en los casos en que los jefes de redacción y los reporteros todavía gozan de autonomía profesional y del espacio para practicarla.

Los sindicatos¹⁴

Los sindicatos latinoamericanos siempre han sido participantes decisivos en el PFP, pero su influencia ha disminuido en los últimos 20 años. Los sindicatos, uno de los pocos grupos bien organizados que estaban en condiciones de proporcionar una base electoral

La influencia de los sindicatos en el PFP sigue dependiendo de alianzas políticas y de su poder de negociación, principalmente en el sector público.

a las nuevas elites que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, fueron artífices fundamentales de los sistemas de partidos de posguerra en los países latinoamericanos. Su poder de negociación aumentó con la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones, que protegía a sus empleadores de la competencia y promovía el empleo en el sector de las manufacturas. La disminución subsiguiente del número relativo de votantes sindicalizados y el efecto de la liberalización de la economía en su poder de negociación frenaron la influencia política de los sindicatos. Sin embargo, todavía inciden en

el PFP, según la índole de sus alianzas con los partidos políticos y otros actores sociales y su capacidad de acción colectiva en el sector público.

La sindicalización y las alianzas políticas

Los sindicatos se organizan para defender los intereses de sus afiliados por medio de la acción colectiva (negociaciones colectivas, huelgas), estrategias políticas (presiones, huelgas generales) y servicios sociales (cooperativas, seguro médico, jubilación). Todas estas estrategias requieren la delegación de facultades de los afiliados en los dirigentes sindicales, quienes organizan la acción de los trabajadores a cambio de concesiones para mejorar su situación, así como de recompensas por representarlos. Estas últimas pueden consistir en beneficios materiales o de política de distintos tipos. Como la mayoría de los gobiernos de la región siempre han tratado de impedir la sindicalización, desde el principio se elaboraron estrategias políticas para adquirir el derecho a sindicalizarse y hacer huelga. En América Latina estas estrategias consistieron en muchos casos en alianzas con partidos de los trabajadores, que no eran clasistas sino que incluían sindicatos como un importante sector representado. La alianza de los sindicatos con partidos de los trabajadores en el período posterior a la Depresión redundó en beneficios materiales para los trabajadores y en una mayor facilidad para sindicalizarse.

¹⁴ Esta sección se basa en gran medida en Murillo (2005b).

Los lazos establecidos en esa época entre los sindicatos y los partidos políticos, como el Partido Justicialista de Argentina (PJ), el Partido de los Trabajadores de Brasil (PTB), el Partido Revolucionario Institucional de México (PRI), la Alianza Popular Revolucionaria de Perú (APRA) y el Partido Acción Democrática de Venezuela (AD), estructuraron las futuras lealtades del sistema de partidos y las preferencias en materia de política de los partidos de los trabajadores.¹⁵ También generaron leyes laborales con diferentes incentivos para la sindicalización y beneficios para los trabajadores. En los casos en que los partidos políticos necesitaban más votos de los trabajadores y los sindicatos eran más fuertes, la legislación laboral tendía a ser más favorable para los trabajadores y proporcionaba incentivos para la sindicalización, reforzando los lazos con los partidos de los trabajadores.

Asimismo, las leyes laborales generalmente reglamentaban la selección de dirigentes sindicales y facilitaban el control de los sindicatos por dirigentes afiliados a partidos de los trabajadores.¹⁶ Las decisiones en materia de política que se tomaron durante el período de posguerra dieron aun mayor influencia y poder de negociación a los trabajadores. Concretamente, las estrategias económicas de industrialización basada en la sustitución de importaciones y el desarrollo impulsado por el Estado limitaron la competencia comercial, perpetuaron el alto costo de la mano de obra y lo transfirieron a los consumidores, y establecieron una gestión pública que estaba más interesada en consideraciones políticas (incluido el aumento de los empleados del sector público) que en la eficiencia. Los partidos de los trabajadores favorecían estas políticas, junto con el fomento de la sindicalización y los beneficios para los trabajadores, a fin de conservar el apoyo de los trabajadores. En algunos de los países más pequeños de la región, donde ocasionalmente se reprimían los movimientos sindicales y la industrialización basada en la sustitución de importaciones había alcanzado un grado menor de desarrollo, los movimientos sindicales eran débiles y solían estar radicalizados, inclinándose hacia partidos políticos de izquierda.

Los países que tenían sistemas de partidos que movilizaban a los trabajadores y que habían optado por estrategias económicas que los favorecían experimentaron mayores costos de ajuste y una recesión económica más profunda tras la crisis de la deuda que estalló a principios de los años ochenta. Eso impulsó a los partidos de los trabajadores a cambiar sus preferencias políticas, aceptando la liberalización de la economía y la reforma del Estado.¹⁷ Sin embargo, incluso después de que los partidos de los trabajadores cambiaran pragmáticamente su orientación, pasando del populismo a políticas más orientadas al libre mercado en respuesta a las penurias económicas, los sindicatos generalmente continuaron apoyando a los partidos políticos aliados a cambio de recompensas de distinto tipo, como reformas laborales que protegían el empleo y reglamentaban las prestaciones. La identidad obrera de estos partidos les daba más credibilidad para promover políticas orientadas al libre mercado. Entretanto, la confianza de los sindicatos, sur-

¹⁵ En cambio, las empresas por lo general no han tenido los lazos partidarios de los sindicatos, a pesar de que, individualmente, los empresarios tengan afiliaciones políticas. Por lo tanto, las asociaciones empresariales influyen en la política basándose más en su poder económico y sus contactos personales, lo cual se describe en la primera parte de este capítulo y en Schneider (2005).

¹⁶ Collier y Collier (1991).

¹⁷ Roberts (2002).

gida de la cooperación del pasado, facilitaba acuerdos intertemporales entre el gobierno y el movimiento sindical. En general, los trabajadores participaban en el PFP presionando directamente al Poder Ejecutivo, aunque a veces actuaban también por medio del Poder Legislativo.¹⁸

La sindicalización, las preferencias y el poder de negociación

En las políticas que prefieren los sindicatos inciden las características de la organización del movimiento sindical y de la competencia por la conducción (es decir, el número de grupos políticos que compiten por el apoyo de los trabajadores). El nivel en el cual se realizan las negociaciones colectivas (empresa, industria o nación) determina la medida en que los sindicatos pugnan por políticas beneficiosas para todos los trabajadores. Solo las confederaciones de sectores o de toda la economía (organizaciones máximas) facultadas para negociar en el ámbito nacional pueden evitar el parasitismo de otros sindicatos, que tal vez traten de llegar a un arreglo mejor exclusivamente para ellos en el ámbito de una compañía o sector. La presencia o ausencia de organizaciones centrales influye en la capacidad de los sindicatos para coordinar su acción en todo intercambio intertemporal con las empresas o el gobierno. El grado de sindicalización refleja la situación de los sindicatos representativos y la medida en que pueden evaluar el efecto de las políticas en sus afiliados. Por último, los esquemas de competencia por la conducción afectan a los incentivos de los dirigentes sindicales, quienes al celebrar acuerdos intertemporales sobre cuestiones de política, también quieren asegurarse de no perder su rol de representantes de los trabajadores. Como se muestra en el cuadro 5.4, los sindicatos varían de un país latinoamericano a otro en lo que respecta a estas características.

La estructura del movimiento sindical a menudo es un legado de la legislación laboral, que reglamenta el nivel de las negociaciones colectivas, los esquemas de competencia por la conducción y los incentivos para organizar confederaciones. Estas características, a su vez, influyen en la preferencia por determinadas políticas según el alcance de sus efectos y en la autoridad que tienen las confederaciones sobre sus afiliados, así como en los incentivos de los dirigentes sindicales para celebrar acuerdos intertemporales.

Por ejemplo, es más probable que los sindicatos prefieran políticas de gran alcance cuyos beneficios abarquen a todos los trabajadores, como la estabilidad macroeconómica, si una confederación centralizada puede imponer a todos los trabajadores el costo de las restricciones salariales, evitando así la desviación de los salarios en los sectores más competitivos. En México, por ejemplo, aunque la Confederación de Trabajadores de México (CTM) no es la única organización máxima, es la más importante. Tiene gran autoridad con respecto a la selección de dirigentes y las negociaciones colectivas sobre los sindicatos afiliados, que representan a todos los sectores. Por consiguiente, durante los años ochenta fue más fácil negociar precios máximos en México que en Argentina, donde la Confederación General del Trabajo (CGT) no tiene autoridad sobre los sindicatos afiliados y las negociaciones colectivas industriales permitieron que algunos se beneficiaran sin asumir carga alguna a expensas de otras industrias.

¹⁸ Véase Etchemendy y Palermo (1998).

Cuadro 5.4 Estructura de los sindicatos

País	Sindicatos como porcentaje de la población activa	Nivel principal de sindicalización	Número de confederaciones máximas	Competencia por el liderazgo ^a
Argentina	36,1	Industria	Una sola	No ^b
Brasil	29,0	Local	Varias	Sí
Chile	10,2	Firma	Una sola	Sí
Colombia	9,3	Firma/oficio	Varias	Sí
México	13,5	Industria/local	Predominante	No
Perú	13,5	Firma	Varias	Sí
Uruguay	20,9	Industria	Una sola	No
Venezuela	19,3	Local/industria	Predominante	Sí

^a La competencia se produce entre dirigentes sindicales asociados a distintos partidos políticos.

^b La competencia está aumentando un poco desde 1996, con el reconocimiento oficial de una segunda confederación central de trabajadores.

Fuente: McGuire (1997) y cálculos de los autores.

En México los lazos partidarios entre el PRI gobernante y la CTM también fueron decisivos para los arreglos intertemporales en torno a los salarios máximos (los sindicatos tuvieron que restringir el aumento de los salarios a fin de que la inflación fuese menor más adelante). En Brasil, en cambio, los esfuerzos para llegar a acuerdos sobre salarios fracasaron durante los años ochenta, en parte debido a que las distintas confederaciones no podían coordinar la acción de sus integrantes, pero también debido a que la confederación principal estaba aliada a un partido de la oposición, lo cual le daba mayores incentivos para no cumplir ningún acuerdo al que se llegara.

Los lazos partidarios no garantizan necesariamente los acuerdos intertemporales si los sindicatos deben competir por el liderazgo. En Venezuela, aunque durante los años noventa la confederación predominante estaba aliada a Acción Democrática (AD) —el partido gobernante—, la competencia por el liderazgo entre partidos de izquierda en la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) llevó a los dirigentes sindicales de Acción Democrática a oponerse a las políticas de estabilización del presidente Carlos Andrés Pérez de 1989 a 1991 por temor de parecer que estaban vendidos a un aliado en el poder. Por lo tanto, al definir las preferencias políticas de los sindicatos, es importante analizar no solo sus lazos con los partidos políticos, sino también su capacidad para cumplir lo prometido y sus incentivos para celebrar acuerdos intertemporales.

La reforma de políticas y la influencia de los sindicatos

La influencia de los sindicatos latinoamericanos en la política se ha reducido con el cambio en las preferencias de los partidos de los trabajadores y la disminución del número

de votantes sindicalizados. La liberalización de la economía ha llevado a un descenso del empleo en sectores protegidos sumamente sindicalizados, aumentando al mismo tiempo la exposición al comercio internacional. Esto ha socavado el poder de negociación de los sindicatos. La reducción de la nómina estatal y especialmente las privatizaciones han erosionado el empleo en el sector público, que está muy sindicalizado, llevando al mismo tiempo a los gerentes de firmas a preocuparse más por el impacto del costo de la mano de obra en la rentabilidad y competitividad.¹⁹ Por último, un gran sector informal, así como el desempleo, han reducido aún más el conjunto de los trabajadores sindicalizados, menoscabando la importancia de los trabajadores de los sectores formales como electorado y disminuyendo su influencia política.²⁰

En un contexto de merma de los afiliados y del poder, los sindicatos han invertido sus recursos cada vez más limitados en la lucha contra ciertos tipos de reformas caracterizadas por un gran alcance y costos de gran intensidad para sus afiliados. En el cuadro 5.5 se presenta una clasificación de las reformas en cuanto a su alcance e intensidad. El *alcance de las políticas* depende de la medida en que los afiliados a los sindicatos deben asumir los costos de la reforma. Por ejemplo, mientras que la reforma de las leyes laborales afecta a todos los afiliados a los sindicatos, la privatización de la compañía de telecomunicaciones trae aparejados costos solamente para los trabajadores telefónicos, que podrían perder el empleo o estar expuestos a una mayor competencia. La *intensidad de los costos de la política* depende de la magnitud relativa de los intereses en juego de los afiliados y la profundidad de los efectos de cada cambio de política. Si el efecto se concentra en los afiliados, la intensidad del costo de la política es grande. Esto ocurriría en el caso de que los afiliados corrieran el riesgo de perder el trabajo como consecuencia de una política de alcance general, como la reforma laboral, o de alcance limitado, como la privatización de la empresa de telecomunicaciones. En cambio, si el efecto es difuso, los afiliados sobrellevan un costo menor y, en consecuencia, de menor intensidad. Esto podría ocurrir con una política de alcance limitado, como la reglamentación sectorial de las compañías de servicios públicos, o una política de amplio alcance que afecte a todos los sectores de la economía, como la reforma tributaria.

En un contexto de influencia política menguante, los sindicatos tienden más a invertir sus recursos en resistir la adopción de políticas de gran alcance con efectos intensos en sus afiliados (véase la parte sombreada del cuadro 5.5). Es más probable, por ejemplo, que los sindicatos utilicen sus recursos para oponerse a la reforma de la legislación laboral, que es una política de amplio alcance (afecta a todos los afiliados) y gran intensidad (afecta a la seguridad de los trabajadores, su remuneración, etc.).

El éxito de la influencia de los sindicatos en el PFP depende también del costo que tenga para el gobierno hacer concesiones en cada campo, de los grupos beneficiarios de cada reforma y de la importancia que tengan esos grupos para el gobierno. Considérese

¹⁹ El empleo en el sector público como porcentaje del empleo urbano disminuyó un tercio en Argentina, Honduras, Panamá y Perú, y un quinto en Costa Rica y Ecuador desde fines de los años ochenta hasta fines de los noventa (OIT, 1999).

²⁰ Para 1998 el nivel de desempleo abierto era de dos dígitos en Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay y Venezuela. En ese mismo año el sector informal llegó a representar 59% del empleo urbano en Ecuador (OIT, 1999).

Cuadro 5.5 Reformas clasificadas según sus efectos en los sindicatos

Efectos	Alcance	
	Amplio	Estrecho
Intensidad de los costos	Grande Legislación laboral	Privatización Reforma de los sectores sociales
	Pequeña Reforma tributaria	Desregulación de un sector determinado

Nota: La parte sombreada indica un efecto más intenso en los sindicatos.

Fuente: Murillo (2005b).

el caso de la reforma de la legislación laboral. El costo de no reformarla recae principalmente en los empleadores (y tal vez en los trabajadores desempleados, que no tienen representación política). En cambio, el costo de no privatizar podría extenderse a todos los contribuyentes por medio del déficit fiscal y a la mayoría de los consumidores si se trata de un servicio. Por lo tanto, es más probable que el gobierno ceda ante las reivindicaciones de los trabajadores con respecto a la reforma laboral que con respecto a la privatización. Por consiguiente, a los sindicatos les conviene más invertir sus esfuerzos políticos en lo que concierne a la reforma de las leyes laborales²¹, y los movimientos sindicales tienden más a unirse para oponerse a la reforma de la política laboral que a las privatizaciones, a pesar de que ambas políticas traigan aparejados costos que se concentran en algunos sectores laborales.

De hecho, las reformas laborales han quedado a la zaga de otras reformas de mercado en la región, y las que se han llevado a cabo han sido limitadas. Se encuentran más indicios de este efecto al comparar las reformas de determinadas leyes laborales y las leyes colectivas de trabajo de 1985 a 2000, período durante el cual las reformas de mercado se difundieron en toda la región. Las leyes laborales regulan las condiciones de trabajo, por ejemplo el horario de trabajo, la remuneración y el despido, mientras que las leyes colectivas de trabajo abordan los derechos de pertenencia a una organización laboral, como la sindicalización, las negociaciones colectivas y el derecho de huelga. En el período de 1985 a 2000, de 16 reformas de leyes laborales que se realizaron en América Latina, 10 redujeron el alcance de la regulación (desregulación), mientras que de 18 modificaciones de las leyes colectivas de trabajo, 13 fueron de índole regulatoria.²² Por consiguiente, mientras que se tendió a adoptar leyes laborales menos estrictas (perjudicando a los afiliados a los sindicatos), las leyes colectivas de trabajo se reformaron con el fin de reforzar los derechos de los trabajadores a sindicalizarse. Esta diferencia de orientación en las reformas laborales

²¹ Murillo y Schrank (2005).

²² Murillo (2005a); Murillo y Schrank (2005).

se debe a que mientras que las leyes colectivas de trabajo afectan solamente a los trabajadores sindicalizados, las leyes laborales individuales comprenden a todos los trabajadores del sector formal, es decir que abarcan también a los afiliados en potencia. En consecuencia, el movimiento sindical obtiene resultados más favorables de las reformas debido a su mayor capacidad de acción colectiva con respecto a las leyes colectivas de trabajo.

El éxito de los sindicatos en la obtención de reformas a favor de los trabajadores pone de relieve los mecanismos por los cuales pueden influir en el PFP. Los partidos de gobierno apoyados por los trabajadores que están llevando a cabo reformas económicas orientadas al mercado han propuesto reformas laborales regulatorias (avaladas por los trabajadores) a cambio del apoyo de los trabajadores a reformas de la política económica. Los intercambios influyeron en las reformas regulatorias de las leyes colectivas de trabajo, así como en las excepciones a la tendencia a la desregulación en las leyes laborales. Estos intercambios se produjeron más que nada en países con movimientos sindicales fuertes, que se habían desarrollado principalmente durante el período de industrialización basada en la sustitución de importaciones.²³

Entretanto, los sindicatos se han aliado no solo a socios tradicionales (los partidos de los trabajadores), sino también a socios nuevos: actores transnacionales tales como los consumidores de Estados Unidos y otros países que se preocupan por la justicia laboral y pueden exigir sanciones comerciales contra los países que limitan los derechos de los trabajadores.

Las alianzas del movimiento sindical con defensores transnacionales de los trabajadores explican el éxito de las reformas regulatorias de las leyes colectivas de trabajo en los países donde los movimientos sindicales han sido débiles y no han tenido aliados nacionales fuertes, combinación que tiende a producirse en los países donde la industrialización basada en la sustitución de importaciones nunca llegó a afianzarse.²⁴

La influencia de los sindicatos en las políticas con efectos de gran intensidad y alcance más limitado, como la privatización o la reforma de los servicios sociales, se basa en alianzas políticas a largo plazo o coaliciones de corta duración con grupos de consumidores nacionales. Como los partidos de los trabajadores tienen más credibilidad en la promoción de políticas de ese tipo, los sindicatos pueden aceptarlas a cambio de concesiones para recompensar a los afiliados a los sindicatos y a sus dirigentes. Por ejemplo, en Argentina los sindicatos peronistas aceptaron las privatizaciones del presidente Carlos Menem a cambio de la asignación de acciones de las compañías privatizadas a los trabajadores y la adquisición de activos privatizados por parte de los sindicatos. En México, el sindicato de maestros aprovechó su relación con el gobierno para impulsar la creación de un conjunto integral de prestaciones salariales y profesionales para los docentes, aceptando a cambio la descentralización de la enseñanza, y los trabajadores de telecomunicaciones obtuvieron una participación subsidiada en la venta de la compañía estatal de telecomunicaciones, Telmex, a cambio de su apoyo a la privatización.²⁵ En cambio, cuando los gobiernos uruguayos, que no tenían lazos con el movimiento sindical, trataron de privatizar la compañía estatal de telecomunicaciones, los sindicatos se

²³ Murillo (2005a).

²⁴ Murillo y Schrank (2005).

²⁵ Murillo (1999).

aliaron a los consumidores y al principal partido de la oposición para impedir la reforma, que fue revocada por el Congreso frente a la certeza de un rechazo por los ciudadanos en un referéndum (véase el capítulo 9 sobre la privatización y regulación de servicios públicos). En El Salvador, donde no se incluyó a los consumidores en la coalición contra la privatización, la resistencia de los trabajadores no resultó eficaz.

Además de los lazos con los partidos, los sindicatos también pueden influir en la política recurriendo a su capacidad para protestar o perturbar las relaciones laborales. Este poder es más fuerte en relación con los servicios públicos, que no están expuestos a la competencia económica internacional y en los cuales los empleadores están sujetos a las presiones públicas que ejercen los consumidores como votantes. En consecuencia, desde los años noventa, los trabajadores del sector público han visto crecer su poder de negociación en comparación con los trabajadores del sector privado y los sindicatos del sector público se han vuelto más militantes. Asimismo, si se niegan a cooperar (o incluso si se resisten directamente), los trabajadores del sector público pueden trabar las reformas de los servicios, aunque no pueden impedir que se instituyan. Un ejemplo es el fallido intento de privatizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Aunque el proyecto de ley para autorizar la privatización del ICE fue aprobado por el Congreso (por una mayoría abrumadora) a principios de 2000, la oposición masiva de una amplia coalición de grupos sociales movilizados por los sindicatos llevó al gobierno a dejar sin efecto la ley poco después, antes que pudiera ponerse en práctica. En cambio, se formó una nueva comisión legislativa, en la cual estaban ampliamente representados aquellos que se verían afectados por la privatización del ICE, a fin de continuar estudiando el asunto.

En muchos casos, las protestas del sector público son estrategias defensivas frente a los atrasos en el pago de los sueldos o su reducción, y no medidas para influir en el PFP. Por lo tanto, es importante hacer una distinción entre las estrategias defensivas, que tienden más a recurrir a la militancia, y la influencia en el PFP, que a menudo no requiere más que la amenaza de protestas. Sin embargo, los sindicatos no siempre han adoptado una posición contraria a las reformas. La modernización del empleo público en Chile ha sido una tarea conjunta del gobierno y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), que firmó un acuerdo sobre nuevas condiciones de trabajo que posteriormente adquirió fuerza de ley.

La influencia futura de los sindicatos

La influencia de los sindicatos en el PFP ha dependido de alianzas políticas y de su poder de negociación, principalmente en el sector público. Con el surgimiento de nuevos partidos de los trabajadores en Brasil (Partido de los Trabajadores), México (Partido de la Revolución Democrática), Uruguay (Frente Amplio) y Venezuela (Causa R), entre otros, las alianzas políticas de los sindicatos han trascendido las alianzas corporativistas de posguerra. Sin embargo, el movimiento sindical logró que se adoptaran sus políticas preferidas en un solo país: Venezuela, donde la Unión Nacional de Trabajadores, que está a favor del presidente Hugo Chávez, estableció fuertes lazos con el gobierno. En los demás casos, los partidos de los trabajadores no han logrado imponer las políticas preferidas por los sindicatos debido a limitaciones fiscales y al peso político de otros sectores. En un contexto de recursos menguantes, los sindicatos están concentrando su influencia polí-

tica en la legislación laboral y otras políticas de amplio alcance con costos concentrados para sus afiliados. De esta forma, continúan forjando alianzas con partidos políticos y coaliciones nuevas con consumidores nacionales y transnacionales, pero no han obtenido resultados tan buenos con sus intentos de fomentar la participación del número creciente de trabajadores informales o desempleados.

En el sector público, donde las huelgas pueden perturbar no solo las reformas sino también el funcionamiento diario de servicios indispensables para la población, las huelgas todavía parecen ser efectivas, aunque a menudo están limitadas por las presiones a favor de la restricción fiscal. Como los administradores del sector público ocupan cargos políticos y estos sectores no están expuestos a la competencia comercial, es probable que las políticas en este ámbito permanezcan supeditadas a la influencia de los sindicatos. Como se refleja en una encuesta realizada en 2002 para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los líderes latinoamericanos están de acuerdo con estas conclusiones. En general consideran a los sindicatos como actores que podrían tener mucho poder, pero poder de veto, más que poder de anticipación, y cuya influencia se centra en cuestiones laborales. Al mismo tiempo, reconocen la influencia creciente de los sindicatos del sector público en comparación con los del sector privado.²⁶

En resumen, los sindicatos ahora tienen menos peso que antes en el PFP, pero todavía influyen, especialmente si el partido que está en el poder es un partido de los trabajadores, si logran movilizar a los trabajadores del sector público, y si pueden forjar alianzas más amplias con los consumidores o aliados transnacionales, como los consumidores de Estados Unidos.

Los movimientos sociales

Durante la década pasada en América Latina se produjo un drástico aumento del poder de los movimientos sociales, importantes no solo en cuanto al número sino también en cuanto a su impacto político. La democracia ha posibilitado un amplio ejercicio de los derechos y de la libertad de expresión, de reunión y de realizar manifestaciones. Sobre la base de esos derechos y libertades, la protesta social se ha convertido en un instru-

mento político eficaz, que en algunos casos ha alcanzado una escala y una intensidad suficientes para provocar la renuncia forzosa o la destitución de presidentes (véase el cuadro 5.6).

Según los puntos de vista tradicionales, los movimientos sociales surgían de un comportamiento que se apartaba de la norma, básicamente como resultado de pro-

cesos de atomización social, alienación y frustración. Sin embargo, ha ganado terreno un punto de vista diferente según el cual estos movimientos están compuestos por personas racionales, socialmente activas y bien integradas en la comunidad que tratan de defender sus intereses por vías diferentes de las que ofrecen las instituciones reconocidas. En vista de su índole generalmente pacífica y de autogestión, y gracias al apoyo que reciben

Los movimientos sociales se han convertido en actores políticos complejos e influyentes.

²⁶ PNUD (2005).

Cuadro 5.6 Manifestaciones civiles que desempeñaron un rol importante en la destitución de un presidente

País	Presidente	Fecha de destitución	Factores determinantes de la crisis
Argentina	De la Rúa	21 de diciembre de 2001	• Descontento generalizado con la situación socioeconómica y los políticos • Colapso de la economía • Casos de corrupción
Bolivia	Sánchez de Lozada	17 de octubre de 2003	• Descontento generalizado con la situación socioeconómica • Reivindicaciones de los pueblos indígenas • Exportación de gas natural
Bolivia	Mesa	6 de junio de 2005	• Falta de suficiente apoyo social y respaldo político • Exigencia de la nacionalización de recursos naturales, de un mayor papel del Estado en la economía, de una mejor representación de las comunidades indígenas y de autonomía regional
Brasil	Collor de Mello	29 de diciembre de 1992	• Crisis económica con hiperinflación • Violaciones de los derechos humanos • Corrupción y escándalos personales
Ecuador	Bucaram	6 de febrero de 1997	• Corrupción, influencia política, nepotismo • Desorden institucional • Intento de privatizar importantes empresas estatales • Eliminación de subsidios a los servicios públicos
Ecuador	Mahud	21 de enero de 2000	• Crisis económica • Pérdida de la confianza en el sistema bancario (congelamiento de los ahorros) • Dolarización de la economía
Ecuador	Gutiérrez	20 de abril de 2005	• Pugna partidaria por el control de la Corte Suprema y destitución inconstitucional de jueces • Lucha por la gobernabilidad en el contexto de un sistema de partidos y político sumamente fragmentado y regionalizado • Profundo desencanto con el Congreso y el sistema político • Pérdida del apoyo de las fuerzas armadas

(continúa en la próxima página)

Cuadro 5.6 Manifestaciones civiles que desempeñaron un rol importante en la destitución de un presidente (continuación)

País	Presidente	Fecha de destitución	Factores determinantes de la crisis
Guatemala	Serrano Elías	1 de junio de 1993	• Serranazo (intento de autogolpe de Serrano) • Suspensión de la Constitución • Disolución del Congreso, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional
Paraguay	Cubas	23 de marzo de 1999	• Amnistía del Gral. Oviedo • El Congreso, la Fiscalía General y la Corte Suprema declaran inconstitucional el indulto • Asesinato del vicepresidente Argaña
Perú	Fujimori	19 de noviembre de 2000	• Métodos autoritarios y concentración del poder • Fraude electoral • Corrupción política en gran escala
Venezuela	Pérez Rodríguez	20 de mayo de 1993	• El Caracazo: revueltas populares y represión violenta • Gran desencanto con los partidos políticos tradicionales y el sistema político • Crisis económica y medidas de austeridad • Abandono de programas sociales • Dos intentos de golpe de Estado: 3 de febrero de 1992 y 27 de noviembre de 1992 • Acusaciones de corrupción

Fuente: Compilación de los autores.

de los medios, que ayuda a darles publicidad, a legitimarlos y a amplificarlos, los movimientos sociales se han convertido en actores políticos complejos e influyentes. De vez en cuando, las manifestaciones sociales pueden ser un instrumento eficaz para la acción de actores políticos bien arraigados en el sistema político tradicional.

El aumento del poder de la calle

¿Cómo se explica la propagación de este fenómeno y su fuerte impacto en los procesos políticos de la región? Tres crisis diferentes del sistema político pueden vincularse al

aumento del poder de la calle: la “debilidad del Estado”, la “debilidad de la democracia representativa” y la “debilidad de la nación”.

Debilidad del Estado. La primera crisis está vinculada a la incapacidad del Estado para mantener el nivel de ingreso (o la participación en el ingreso nacional) de los sectores que habitualmente lo han apoyado (los sindicatos, los terratenientes y la clase media urbana) y para dar acceso a servicios adecuados a los sectores más desfavorecidos de la población, que han adquirido poder político como consecuencia de la democratización. Por una parte, las medidas de austeridad fiscal y el fin de los antiguos monopolios están provocando la desintegración del antiguo Estado corporativista y clientelista, eliminando privilegios y poniendo fin a alianzas sociales de viejo cuño. Por otra parte, las expectativas generadas por la democracia se han visto frustradas por la necesidad de lidiar con circunstancias económicas desfavorables. Un Estado débil que no puede satisfacer las expectativas de mejoras emanadas de la democracia es uno de los motivos de descontento y movilización social.

En Argentina, la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en 2001 está relacionada con este primer tipo de crisis. Se produjo como consecuencia de una serie de escándalos en torno a casos de corrupción, una larga recesión económica seguida del colapso de la economía y una profunda decepción con los políticos, que se reflejaba en la consigna de los manifestantes: “Que se vayan todos”. La crisis de Argentina dio lugar a una amplia gama de movimientos sociales, entre los que pueden contarse desde los piqueteros, movimiento de protesta social integrado por sectores desfavorecidos pero heterogéneos y susceptibles de manipulación política, hasta organizaciones sociales con fines múltiples creadas para compensar la incapacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. Cabe señalar que estos movimientos no han institucionalizado un enfoque de la representación que pueda reemplazar a las instituciones tradicionales de la democracia, como los partidos políticos.

Debilidad de la democracia. En la región, por lo general la democracia no ha conducido a un progreso importante en la atención de necesidades sociales insatisfechas y en la creación de gobiernos transparentes, libres de corrupción y libres de la captación por intereses especiales. Asimismo, la mayor exposición de los gobiernos democráticos al escrutinio de la opinión pública ha tendido a exagerar sus transgresiones en comparación con los regímenes autoritarios, que se protegían de las críticas con medios represivos. Debido a su debilidad fundamental, los procesos democráticos no han impedido el autoritarismo, el clientelismo, el populismo, la corrupción y la captación de instituciones y políticas públicas por intereses especiales. Este fracaso de los procesos democráticos también ha tenido repercusiones en el cumplimiento de misiones fundamentales del Estado, como el suministro de servicios eficientes y el fomento del desarrollo. Se considera que las políticas públicas no han logrado incorporar las necesidades y reivindicaciones de todos los ciudadanos ni responder a ellas, con lo cual grandes sectores de la población están quedando excluidos de los beneficios del crecimiento. Los partidos políticos tradicionales y los partidos en general se han convertido en la víctima principal de esta pérdida de confianza en los procesos democráticos, profundizando aún más la crisis de las instituciones representativas.

Las protestas que estallaron como consecuencia del fraude electoral y la corrupción del gobierno de Alberto Fujimori en Perú pueden asociarse a este tipo de crisis. Las manifestaciones que culminaron en la destitución de los presidentes Fernando Collor de Mello en Brasil, Raúl Cubas en Paraguay y Jorge Antonio Serrano en Guatemala también pueden atribuirse en gran medida a factores relacionados con deficiencias de los procesos democráticos. La caída del presidente Carlos Andrés Pérez y el desmoronamiento subsiguiente del sistema de partidos tradicional de Venezuela puede atribuirse a una combinación de factores que influyeron en las dos dimensiones de la crisis: la reacción callejera a la prolongada falta de mejoras del nivel de vida (y las costosas medidas de ajuste adoptadas por el gobierno) y la imagen de corrupción generalizada de la clase política.

Debilidad de la nación. Una tercera crisis es la ausencia de un sentido compartido de nacionalidad. Para forjar un sentimiento de identidad nacional, el Estado debe ser capaz de crear una visión de futuro compartido a partir de la cual se pueda construir una comunidad de ciudadanos con deberes y derechos. Las fallas sistémicas relacionadas con los otros dos tipos de crisis exacerban las dificultades que acarrea este tercer tipo de crisis. Cuando existe la percepción de que los beneficios se concentran en una minoría mientras que siempre se piden sacrificios a los mismos grupos, que son precisamente los principales grupos que están ausentes en la adopción de decisiones, es muy difícil facilitar el surgimiento de un sentido de pertenencia a la misma comunidad política. En este contexto es común que los movimientos parezcan crear identidades paralelas con una visión diferente de la nación. Este tipo de crisis es el más difícil de resolver porque trae aparejados conflictos fundamentales con respecto a la definición práctica de los derechos y deberes de distintos grupos de ciudadanos, así como a la forma de estructurar el Estado desde el punto de vista territorial a fin de incorporar mejor los intereses divergentes de esos grupos.

Bolivia y Ecuador comparten elementos de este tercer tipo de crisis. Las deficiencias persistentes del desempeño del gobierno con respecto al fomento del desarrollo equitativo y la representatividad de sus procesos democráticos se ven exacerbadas por conflictos de nacionalidad, que se reflejan en la movilización de pueblos indígenas que piden más voz en el sistema y en las reivindicaciones de una mayor autonomía de distintas regiones del país. En Bolivia y Ecuador estas crisis han llevado a la renuncia de varios presidentes, y el panorama político permanece inestable.

Los movimientos sociales están arraigados en factores *estructurales y circunstanciales*. Estos últimos, como el aumento de los precios de la gasolina o la propuesta de privatización de una empresa estatal, pueden desencadenar una ola de protestas sociales. Tras estos factores circunstanciales generalmente se esconden factores estructurales, tales como un prolongado estancamiento de la economía, pobreza generalizada, falta de oportunidades de empleo o corrupción política. Estos factores estructurales explican el profundo descontento de los ciudadanos. Por consiguiente, los nuevos movimientos sociales a veces se mantienen en calma, pero pueden activarse como consecuencia de determinados sucesos, que se convierten en catalizadores con los cuales los dirigentes sociales pueden movilizar a la población y sacarla a la calle.

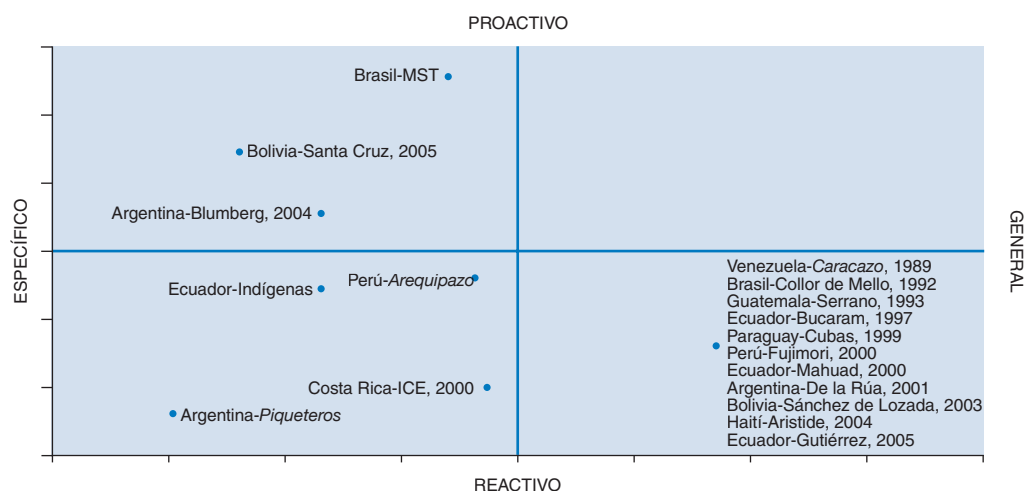
Tipos de movimientos sociales

Los movimientos sociales pueden clasificarse sobre la base de dos dimensiones, que se presentan en el gráfico 5.1. La primera, que se muestra en el eje horizontal, representa la generalidad o especificidad relativa del problema que suscita el movimiento social y, por ende, la amplitud de la población movilizada. En esta dimensión, las reivindicaciones de determinados sectores o identidades regionales o étnicas se concentran en el extremo “específico”. La segunda dimensión, que se observa en el eje vertical, representa la medida en que el movimiento social procura cambiar la política pública constructivamente en una dirección determinada (“proactivo”) o simplemente vetar propuestas del gobierno o expresar insatisfacción con funcionarios públicos (“reactivo”).

Algunos casos son difíciles de clasificar según estas dimensiones y se sitúan entre ambos extremos. Por ejemplo, aunque se podría decir que el “Arequipazo” llevado a cabo en Perú contra el presidente Alejandro Toledo en junio de 2002 (que se analiza más a fondo en el capítulo 9) se debió a una causa determinada en una región (Arequipa) y a una cuestión muy concreta (la privatización de las compañías de electricidad Egasa y Egesur), el hecho tuvo resonancia inmediata en el ámbito nacional.

Del mismo modo, la reacción social al intento del gobierno de privatizar los mercados de la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica se encuadra en esta categoría de movimiento que surgió de una causa bastante específica pero terminó teniendo objetivos y un impacto de mayor alcance. El intento de privatización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) desencadenó manifestaciones durante tres semanas en marzo y abril de 2000, durante la presidencia de Miguel Ángel Rodríguez, que llevaron a una importante caída de su popularidad. Los primeros en oponerse fueron los propios empleados

GRÁFICO 5.1 Clasificación de los movimientos sociales



Fuente: compilación de los autores.

del ICE y grupos ambientalistas, pero la aprobación del proyecto de ley de privatización por parte del Congreso provocó protestas masivas que recibieron amplio apoyo social.

Un ejemplo de movimiento específico pero con un enfoque más positivo es el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), de Brasil, cuyo propósito es luchar por la tierra y la reforma agraria. El MST no es solo un movimiento de protesta, sino que ha establecido una red de organizaciones por medio de la cual ofrece vivienda, atención médica, centros de enseñanza, cooperativas de crédito, producción, distribución y consumo, y oportunidades para mejorar la productividad. Todo eso le confiere una legitimidad que no se limita a lo que normalmente cabría esperar de un movimiento de oposición.

Uno de los rasgos más sorprendentes del gráfico 5.1 es la ausencia de casos con características tanto “proactivas” como “generalistas” (en el cuadrante superior derecho del gráfico). En la región ha habido pocas manifestaciones que hayan movilizado segmentos amplios y representativos de la población y que también hayan sido capaces de formular propuestas constructivas. Todos los movimientos que llevaron a la destitución de un presidente tienen las características de manifestaciones civiles en masa (generales) esencialmente negativas en el sentido de que expresaban con claridad la oposición a algo o a alguien, pero no propugnaban una alternativa constructiva.

El rol de los movimientos sociales en la formulación de políticas y sus efectos en la gobernabilidad democrática

Los movimientos sociales de cada uno de los cuadrantes del gráfico 5.1 pueden tener efectos diferentes en el PFP. Si son constructivos, los movimientos sociales organizados en torno a reivindicaciones concretas tienden a desempeñar un papel en la formulación de la agenda; si no lo son, tienden solamente a esgrimir el poder de veto. Un ejemplo del papel que pueden cumplir en la formulación de la agenda es el caso Blumberg, de Argentina. En abril de 2004, durante el gobierno de Néstor Kirchner, hubo numerosas manifestaciones de ciudadanos que reclamaban mayor seguridad y el fortalecimiento de las leyes contra el crimen. El movimiento, iniciado por Juan Carlos Blumberg, cuyo hijo había sido secuestrado y posteriormente asesinado, protestaba contra la inseguridad y la delincuencia crecientes, principalmente en la provincia de Buenos Aires. Las protestas llevaron al gobierno a incorporar la lucha contra el delito en la agenda política y a la aprobación en tiempo récord de varias reformas del Código Penal.

En cambio, los movimientos de masas espontáneos y no estructurados tienden a convertirse en un factor destabilizador general en el PFP, con consecuencias no siempre previsibles para las políticas. La mayoría de las veces les introducen mayor inestabilidad, ya que los nuevos gobiernos tratan de distanciarse de las políticas que causaron la caída de los gobiernos anteriores. En los países donde tales movimientos se producen con frecuencia, llevan a otros actores políticos a adoptar un enfoque a corto plazo que puede desalentar las inversiones en capacidad política.

La prominencia y el impacto crecientes de los movimientos sociales plantean una pregunta importante: ¿son buenos o malos para la gobernabilidad democrática? La respuesta no resulta sencilla. Desde un punto de vista positivo se puede afirmar que una sociedad civil participativa y organizada (de la cual los movimientos sociales organizados son un ejemplo) puede ser un componente fundamental de un gobierno representativo

que funciona de forma eficiente. Estos movimientos han conducido a la incorporación en el sistema político de nuevos actores que anteriormente habían desempeñado solo un rol marginal, aumentando así la capacidad de inclusión del sistema democrático.

Desde un punto de vista negativo, estos movimientos suelen estar sujetos a la manipulación de actores políticos conocidos o nuevos líderes, así como de intereses especiales. Muchos de los casos analizados tenían un elemento de manipulación en el sentido de que en algún momento los movimientos fueron absorbidos por otros actores que perseguían sus propios objetivos (como montar una fuerte oposición al gobierno y menoscabar su autoridad). Además, la movilización social evidentemente se convierte en un problema si el recurso de las protestas en masa se vuelve un instrumento estructural en vez de ser un mecanismo circunstancial para participar en la vida política y si las instituciones democráticas tradicionales no son capaces de sustentar una gestión de gobierno legítima y eficaz. En este caso, lo más probable es que el efecto sea la inestabilidad política crónica, en vez de una mayor participación de los ciudadanos.

La adopción de instrumentos de democracia directa, como referendos, iniciativas populares y peticiones de retiro, puede facilitar la participación social, evitando al mismo tiempo la inestabilidad resultante de las manifestaciones continuas y la agitación social. Tales mecanismos pueden ayudar a aclarar la posición de los ciudadanos y calmar las protestas al dar legitimidad a una línea de acción determinada. El referéndum sobre el gas natural realizado en Bolivia durante la presidencia de Carlos Mesa fue un intento de contener la presión popular y buscar un canal efectivo para tomar una decisión. Asimismo, los presupuestos participativos tratan de acercar a los beneficiarios las decisiones sobre el uso de ciertos recursos. Algunos afirman que dar a los ciudadanos una mano directa en la formulación de políticas públicas por medio de procesos de consulta puede fortalecer la gobernabilidad democrática al legitimar las decisiones adoptadas. Esta lógica guió los referendos realizados en Uruguay para consultar a la opinión pública sobre decisiones relativas a la privatización de empresas públicas.

No obstante, los mecanismos de democracia directa pueden debilitar la democracia representativa, en la cual los partidos políticos y las autoridades públicas, en calidad de representantes sociales, deben expresar y agrupar los intereses de la sociedad. Un referéndum sobre una cuestión determinada puede llevar al veto de elementos decisivos del programa general de un gobierno electo y legítimo, comprometiendo su margen de maniobra. Eso es lo que ocurrió con los referendos sobre la privatización en Uruguay (como se analiza en mayor detalle en el capítulo 9). Además, es debatible si en casos sumamente complejos y crisis agudas estos mecanismos bastan para contener las protestas y la agitación social, como muestra el referéndum de Bolivia, que no logró poner fin a las protestas que motivaron su convocatoria.

Los actores del conocimiento²⁷

La calidad y, por ende, la efectividad de la política pública dependen en parte de la medida en que se incluya el conocimiento técnico en el PFP. Diversos peritos, o actores del

²⁷ Esta sección se basa en gran medida en Santiso y Whitehead (2005).

conocimiento, pueden mejorar la calidad del debate sobre la política pública, introducir alternativas, facilitar la formulación de la agenda, fortalecer su ejecución y darle seguimiento mediante la mejora de los conocimientos en que pueden basarse otros actores

La integración de la racionalidad técnica y la racionalidad de la política puede ayudar a que la formulación de políticas se efectúe de una forma más abierta y equilibrada.

para operar. Estos actores del conocimiento sirven de intermediarios entre el conocimiento y la política.

En la mayoría de los países democráticos, la mediación entre el conocimiento y la formulación de políticas tiene lugar en su mayor parte en organismos públicos, que son el sitio principal de conocimientos especializados debido a sus estructuras profesionales permanentes.

Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos los organismos públicos solo han alcanzado un grado limitado de desarrollo como estructuras profesionales estables. Esto ha llevado a un debilitamiento histórico

de la institucionalización del conocimiento. En los últimos años, esta debilidad se ha corregido en parte con el fortalecimiento de algunos organismos fiscales (bancos centrales, organismos regulatorios y de auditorías, y ministerios de Economía). Al mismo tiempo, en algunos países las unidades centrales de planificación y análisis, como oficinas asesoras, ministerios o departamentos de planificación, que antes desempeñaban un rol importante, han perdido relevancia y funciones.

Entretanto, han aparecido otros actores, en parte debido a la creciente especialización del conocimiento y en parte debido a las dificultades de adaptar la burocracia a la índole dinámica de los sucesos de la región. En el análisis que sigue se abordan brevemente otros actores del conocimiento que desempeñan un rol importante en el PFP público.

Los nuevos actores del conocimiento

Oficinas de asesoramiento legislativo. Algunos países han desarrollado una buena capacidad técnica en la legislatura. Como se señala en el capítulo 3, un Congreso con buena capacidad técnica para el PFP es un factor importante para las características fundamentales de la política pública.

En Brasil las oficinas asesoras de las Cámaras alta y baja del Congreso cuentan en total con unos 500 profesionales. Estas oficinas han sido reconocidas como un factor decisivo para garantizar que los acuerdos y las transacciones políticas que se realizan en el marco de las negociaciones del Congreso no menoscaben la calidad técnica de las leyes. Asimismo, hay indicios de que, con el apoyo de esas oficinas, el debate político se ha vuelto más riguroso, el diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha vuelto más complejo y exigente, y la cobertura de los debates por los medios de comunicación se ha centrado más en los aspectos técnicos de la legislación.²⁸

Institutos vinculados a partidos políticos. Los partidos políticos formulan programas de políticas compatibles con los principios que defienden y los intereses de su electorado. La

²⁸ Alston et al. (2005a).

capacidad técnica que van acumulando constituye una buena base para una plataforma programática sólida y congruente.

A pesar del proceso de democratización de la región y del aumento gradual de la responsabilización de los funcionarios públicos, pocos partidos han desarrollado ampliamente tal capacidad. Esto ha obstaculizado el surgimiento de un sistema de partidos capaz de ofrecer al electorado algo más que incentivos particularistas o promesas poco realistas de mejoras en los resultados de las políticas.

La excepción es Chile, donde los partidos de la oposición y el gobierno tienen centros de estudios políticos que apoyan sus PFP. El rol de estos centros de estudios fue sometido a una dura prueba durante la crisis de la corrupción de 2003 porque los especialistas que propusieron las reformas provenían principalmente de institutos partidarios.

Organizaciones internacionales. En América Latina y el Caribe operan diversas organizaciones internacionales, financieras y no financieras, que proporcionan asistencia técnica. Estas organizaciones desempeñan un rol importante como mediadoras del conocimiento, transfiriendo la experiencia adquirida en otros países de la región. Las organizaciones no financieras, como los organismos de las Naciones Unidas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proporcionan asistencia técnica y capacidad para el análisis de políticas, el diagnóstico y el diálogo desde un punto de vista nacional o regional. Las organizaciones financieras, entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), contribuyen a la estabilización y el desarrollo de los países financiando proyectos y programas. Este financiamiento está acompañado en medida creciente de asistencia técnica, no solo para la etapa de preparación de operaciones, sino también para el diagnóstico de necesidades y la búsqueda de opciones de política.

Centros de análisis e investigación (centros de estudios). Los centros de investigación que participan en la formulación de políticas, conocidos también como centros de estudios, desempeñan un rol muy importante en algunos países de la región. Hay muchas organizaciones de este tipo, aunque difieren considerablemente de un país a otro. En Argentina, Brasil, Chile y Colombia hay muchos centros de estudios, mientras que en otros países están menos desarrollados. FIEL y la Fundación Mediterránea (Argentina), Tendencias (Brasil), Cieplan (Chile), Fedesarrollo (Colombia), Fusades (El Salvador), CIEN y ASIES (Guatemala), y Ceres y Cinve (Uruguay) se encuentran entre los ejemplos más relevantes en el campo de la política económica. En algunos casos, como el del Grupo Apoyo de Perú, estos institutos son más bien firmas consultoras, en vez de centros de estudios, aunque esta distinción no siempre resulta clara. En otros casos, como el del INCAE en Costa Rica, son más similares a universidades, pero con una mayor orientación a la formulación de políticas públicas.

Estos centros de estudios se caracterizan por su importante capacidad financiera y técnica, aunque quizá no estén tan avanzados como los de Estados Unidos y Alemania, por ejemplo, donde hay donantes (como fundaciones) que contribuyen generosamente a su financiamiento, lo cual les brinda una mayor independencia del gobierno y más auto-

nomía en su programa de trabajo. En América Latina la falta relativa de independencia financiera significa que los centros de estudios a veces se ven obligados a actuar como consultores remunerados, en muchos casos para el gobierno, lo cual puede llevarlos a justificar la política oficial en vez de proporcionar un análisis técnico riguroso de problemas y alternativas.

Organizaciones no gubernamentales (ONG) con unidades de investigación. Algunas ONG han desarrollado su propia capacidad de investigación en lo que concierne a asuntos comprendidos en su esfera de interés. Realizan investigaciones a fin de promover la conciencia con respecto a determinados asuntos o proponer reformas congruentes con sus ideas. Un ejemplo es la red de organizaciones de la región afiliadas a Transparencia Internacional. Algunas han llevado a cabo estudios específicos para analizar casos de corrupción. Otras, como Transparencia Colombia, han elaborado índices para evaluar la transparencia de organismos públicos. Un tercer grupo, como Poder Ciudadano en Argentina, han concentrado su labor en reformas jurídicas con el propósito de fomentar la transparencia del gobierno.

La fuerza de estos actores depende de su capacidad para incidir en el PFP con sus ideas y propuestas. Un factor muy importante es el seguimiento y apoyo que provocan en la opinión pública a través de los medios de comunicación. Dada su índole activista, constituyen una influencia significativa en la agenda política, especialmente cuando surge una oportunidad que crea un clima propicio para sus ideas (como en el caso de las iniciativas legislativas contra la corrupción) o cuando pueden usar su capacidad de movilización para bloquear una decisión o iniciativa que se oponga a sus ideas.

Unidades de investigación de compañías y empresas. Las compañías y empresas grandes contribuyen a la producción y difusión de conocimientos por medio de sus unidades y centros de investigación. En la esfera del conocimiento económico revisten especial importancia los equipos de analistas de los grandes bancos. Los principales bancos con sede en España tienen los equipos más grandes para América Latina, cada uno de ellos con unos 100 analistas.

Con estos servicios, las entidades financieras proporcionan información, análisis y, con mucha frecuencia, asesoramiento. Con su presencia en los medios de comunicación, su interacción con funcionarios públicos y sus análisis, están influyendo constantemente en la agenda de política, basándose en sus intereses comerciales. Algunos ejecutivos destacados, directores y economistas de estas entidades también sirven en el sector público, con carácter formal o informal, aportando sus conocimientos y experiencia.

En el cuadro 5.7 se muestra la medida en que los distintos tipos de actores del conocimiento están presentes y participan en siete países de la región. La presencia de estos actores varía considerablemente de un país a otro. En particular, hay un gran desequilibrio entre la presencia de actores que operan dentro de instituciones políticas, como los institutos de partidos políticos y las unidades asesoras legislativas, y los que lo hacen fuera de instituciones públicas, como los centros de estudios y las ONG. Solo en Brasil y Chile se encuentra algo que se aproxima a un equilibrio.

Cuadro 5.7 Presencia de actores del conocimiento en una muestra de países

Actores	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Unidades de evaluación y análisis político	Ausentes	Estable	Estable	Algunos	Débil	Ausentes	Ausentes
Oficinas de apoyo legislativo	Ausentes	Estable	Algunos	Ausentes	Ausentes	Ausentes	Ausentes
Instituciones de partidos políticos	Débil	Débil	Estable	Ausentes	Ausentes	Ausentes	Ausentes
Centros de estudios	Algunos	Algunos	Algunos	Algunos	Algunos	Débil	Débil
ONG	Estable	Estable	Estable	Algunos	Algunos	Algunos	Algunos

Nota: Ausentes: ausentes o casi inexistentes
 Débil: número pequeño y capacidad técnica escasa o deficiente
 Algunos: cierta capacidad bien afianzada
 Estable: capacidad bien afianzada y estable

Fuente: Santiso y Whitehead (2005).

El rol del conocimiento en una democracia representativa

En una democracia la institucionalización del conocimiento en el PFP no es tarea fácil. Hay una tensión implícita entre dos tipos de enfoques de la formulación de políticas que, en aras de la simplicidad, pueden denominarse racionalidad técnica y racionalidad política. La racionalidad técnica pone de relieve el uso de métodos científicos de análisis en la selección de las políticas óptimas desde el punto de vista de ciertos aspectos de los resultados que se esperan de ellas. La racionalidad política destaca el contenido ideológico de las políticas y el efecto que tendrá la selección de determinadas políticas en el apoyo político para el gobierno y el partido gobernante.

Para un sistema político, centrarse en un enfoque o en otro resulta perjudicial. Cuando se toman decisiones únicamente sobre la base de consideraciones políticas, existe el riesgo de que las políticas públicas no aborden cabalmente las necesidades de los ciudadanos. El costo puede ser sacrificar el largo plazo en aras del corto plazo, una dependencia exagerada de la opinión pública y una atención desproporcionada a los sectores de la población que tienen más poder o están mejor representados en el proceso político.

Por otra parte, depender estrictamente de la racionalidad técnica tiene sus propios problemas. En los años noventa, por ejemplo, durante un período de ajuste y reformas estructurales en varios países, las responsabilidades principales relacionadas con la formulación de políticas, en particular la política económica, se asignaron a un núcleo de tecnócratas. Esta delegación de las decisiones a los tecnócratas creó ciertas dificultades. En algunos casos, la poca legitimidad de las políticas adoptadas de esta forma ha comprome-

tido su sostenibilidad y limitado la posibilidad de extender las reformas a otros campos. Las secuelas de las presidencias de Carlos Menem en Argentina y de Alberto Fujimori en Perú subrayan los posibles costos de este enfoque. Asimismo, el descrédito de la privatización ante los ojos del público, pese a las pruebas empíricas de sus resultados positivos, es otro ejemplo de costos asociados a la falta de consenso político en apoyo a las reformas.

Lo que se necesita en un PFP eficaz y democrático no es el énfasis exclusivo en un tipo de conocimiento o en otro, sino una combinación de ambos. Tal combinación puede proporcionar perspectivas diferentes y necesarias y promover distintas combinaciones de incentivos y preferencias.

Sin embargo, vincular ambos tipos de lógica en el PFP en un sistema democrático no es simple. Se necesita un alto grado de madurez institucional. Hasta hace poco, en América Latina el Poder Ejecutivo tendía a delegar las decisiones a tecnócratas independientes, en regímenes autocráticos, que sacaban la mayoría de las decisiones del ámbito del debate público, o en regímenes sumamente presidencialistas, que blindaban a los tecnócratas del juego político, ofreciéndoles aislamiento y protección. Este enfoque no solo presenta el riesgo de marginar otras perspectivas técnicas, sino que no legitima las políticas ante el público en general, haciéndolas difíciles de sostener en un sistema democrático.

En los últimos años, algunos países continuaron manteniendo separadas las esferas de los conocimientos técnicos y políticos. Al mismo tiempo, ha surgido un nuevo esquema en el cual están integrándose actores con pericia política (“actores del conocimiento”) en el proceso político.

Por consiguiente, el proceso de adopción de decisiones está volviéndose más incluyente. El rol del conocimiento también está ampliándose y extendiéndose, al mismo tiempo que está democratizándose, trasladándose de los pasillos del sistema burocrático o las salas de reuniones de expertos internacionales al ámbito de la opinión pública.

Brasil ofrece un ejemplo del nexo constructivo entre los enfoques técnico y político de la formulación de políticas en el cambio gradual en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, como consecuencia de una mayor transparencia del proceso de adopción de decisiones y de la capacidad técnica del Congreso a raíz del fortalecimiento de la Oficina de Asesoramiento Legislativo. Un ejemplo de esta nueva dinámica es el proceso de elaboración de la Ley de Responsabilidad Fiscal. La mejora de la calidad técnica del trabajo de la legislatura, combinada con las mayores responsabilidades del Poder Ejecutivo en lo que atañe a las decisiones, permitió efectuar los ajustes políticos necesarios para que se aprobara la ley y aportó soluciones técnicas que le imprimieron mayor eficacia. Este proceso también ha impulsado a los medios de comunicación a ofrecer una cobertura con mejores fundamentos técnicos del proceso de formulación y adopción de políticas. Esto muestra que el enriquecimiento del proceso de adopción de decisiones con la participación del Poder Ejecutivo, la legislatura y el público en general no tiene que ocurrir a expensas de la racionalidad técnica de las soluciones.

Otro ejemplo es la respuesta de Chile a los casos de corrupción que se ventilaban a principios de 2003. Pocos meses después de un pacto político de todos los partidos con representación en el Congreso se adoptó un conjunto de reformas políticas e institucionales que pusieron fin a la crisis provocada por las revelaciones sobre corrupción y condujeron a grandes cambios en las instituciones políticas y administrativas. Una

de esas reformas fue la creación de la Alta Dirección Pública, que se encarga de un proceso de selección por mérito para 735 cargos gerenciales que anteriormente habían sido llenados sobre una base enteramente discrecional. Este proceso es supervisado por un consejo cuyos integrantes son elegidos por una mayoría de cuatro séptimos del Senado. Lo interesante de esta reforma es que fue posible en primer lugar debido a que surgió un consenso político en el momento oportuno y en segundo lugar gracias a la disponibilidad de conocimientos acumulados en institutos y centros de estudios vinculados a partidos políticos y universidades que habían trabajado en diversas propuestas con varios elementos en común. En el marco de este caudal de conocimientos fue posible negociar la reforma, adoptarla y ejecutarla de forma rápida y efectiva.

Como muestran estos ejemplos, es necesario crear un entorno para la formulación de políticas en el cual la racionalidad técnica sea sensible a la lógica política y la racionalidad política sea más técnica, reduciendo las barreras que las separan. El resultado puede ser una formulación de políticas que proceda de una forma más abierta y equilibrada, lo cual puede aumentar la probabilidad de que se rechacen las soluciones “mágicas” y las recetas universales. Tal vez como consecuencia de estos cambios, en la región se observa una tendencia hacia enfoques más experimentales y graduales, en los cuales pueden resultar eficaces diversas combinaciones heterodoxas de políticas e instituciones.

En resumen, institucionalizar la racionalidad no significa imponer una solución única sino mantener las políticas dentro de una gama básica de objetividad y razón. Con ese fin, es indispensable desarrollar actores del conocimiento y establecer canales institucionalizados que permitan incorporar la pericia técnica en el PFP, respaldada por un mandato claro y de una forma transparente.